



# Les Objectifs du Millénaire pour le développement : un pacte entre les pays pour vaincre la pauvreté humaine

Ce nouveau siècle s'est ouvert sur une déclaration de solidarité sans précédent, affirmant la volonté de débarrasser la planète de la pauvreté. En 2000, par la Déclaration du Millénaire adoptée aux Nations Unies lors de la plus grande réunion de chefs d'État et de gouvernement jamais convoquée, les pays, riches et pauvres, se sont engagés à faire de leur mieux pour éradiquer la pauvreté, défendre la dignité humaine et l'égalité et parvenir à la paix, à la démocratie et à assurer la durabilité des ressources environnementales. Les dirigeants mondiaux ont promis de s'allier pour remplir des objectifs concrets de nature à faire avancer le développement et à réduire la pauvreté au plus tard en 2015.

Émanation de la Déclaration du Millénaire, les Objectifs du Millénaire pour le développement engagent les pays du globe à redoubler d'efforts pour s'attaquer à l'insuffisance des revenus, à l'omniprésence de la faim, aux inégalités sociologiques entre hommes et femmes, à la dégradation de l'environnement et au manque d'instruction, de services de santé et d'eau potable (encadré 1). Ils prévoient également des actions visant à alléger la dette et augmenter l'aide, les échanges et les transferts de technologies au bénéfice des pays pauvres. Le Consensus de Monterrey de mars 2002, réaffirmé dans la déclaration du Sommet mondial sur le développement durable et le Plan de mise en œuvre de Johannesburg, en Afrique du Sud, en septembre 2002, constitue un cadre pour ce partenariat entre pays riches et pauvres.

On ne saurait imaginer période plus propice pour mobiliser les soutiens à un tel partenariat mondial. En 2003, notre planète a connu une recrudescence des conflits violents, qui s'est accompagnée d'une montée des tensions internationales et d'une crainte exacerbée du terrorisme. Certains sont peut-être tentés de préconiser une suspension de la guerre contre la pauvreté en attendant que celle contre le terrorisme soit gagnée. Ils auraient tort. Le besoin d'éradiquer la pauvreté ne fait pas concurrence à celui de rendre le monde plus sûr. Bien au contraire. L'éradication de la pauvreté doit contribuer à un monde plus sûr. C'est d'ailleurs la visée de la Déclaration du Millénaire.

Encore faut-il, pour s'attaquer à la pauvreté, en comprendre les causes. Ce rapport nous permet de progresser sur cette voie en analysant les causes pre-

mières de l'échec du développement. Pendant les années quatre-vingt-dix, les débats sur le développement se sont concentrés sur trois grands aspects. Le premier était la nécessité de réformer l'économie afin d'instaurer la stabilité macro-économique. Le deuxième était le besoin d'institutions fortes et de gouvernance, afin d'asseoir la primauté du droit et de lutter contre la corruption. Le troisième était l'impératif de justice sociale et la nécessité d'associer les individus, ainsi que leur communauté et leur pays, aux décisions qui les touchent – impératif sur lequel ce rapport continue d'insister.

Cruciaux pour un développement humain durable, ces trois aspects méritent toujours l'attention prioritaire des décideurs. Mais ils en éclipsent un quatrième, que nous étudions ici : les freins structurels à la croissance et au développement humain. Le Pacte du Millénaire pour le développement présenté dans ce rapport propose une approche permettant de réaliser les Objectifs du Millénaire pour le développement en commençant par s'attaquer à ces limites.

**L'appropriation des Objectifs du Millénaire pour le développement à l'échelle nationale par les pouvoirs publics et les populations est essentielle à leur réalisation. En effet, ces Objectifs peuvent favoriser le débat démocratique, et les dirigeants sont davantage susceptibles d'engager les actions nécessaires à cette fin si les populations concernées exercent une pression**

Les Objectifs seront un succès à condition de signifier quelque chose pour les milliards d'individus qu'ils concernent directement. Ils doivent devenir une réalité nationale, à laquelle doivent œuvrer leurs principales parties prenantes, les individus et les pouvoirs publics. Ils forment un ensemble de jalons pour la mesure des avancées, à partir desquels les pauvres pourront demander des comptes aux décideurs politiques. Ils aident les populations à lutter pour que soient entreprises des actions propices à la création d'emplois corrects, à l'amélioration de l'accès à l'école et à l'élimination de la corruption. Ils représentent également des engagements de la part des dirigeants nationaux, à qui leur électorat doit demander des comptes.

## ENCADRÉ 1

### Les Objectifs du Millénaire pour le développement et leurs cibles

Objectif 1 : Faire disparaître l'extrême pauvreté et la faim

*Cible 1 : Réduire de moitié, entre 1990 et 2015, la proportion de la population dont le revenu est inférieur à un dollar par jour*

*Cible 2 : Réduire de moitié, entre 1990 et 2015, la proportion de la population souffrant de la faim*

Objectif 2 : Garantir à tous une éducation primaire

*Cible 3 : D'ici 2015, donner à tous les enfants, garçons et filles, partout dans le monde, les moyens d'achever un cycle complet d'études primaires.*

Objectif 3 : Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes

*Cible 4 : Éliminer les disparités entre les sexes dans les enseignements primaire et secondaire d'ici 2005 si possible, et à tous les niveaux de l'enseignement en 2015 au plus tard.*

Objectif 4 : Réduire la mortalité des enfants

*Cible 5 : Réduire de deux tiers, entre 1990 et 2015, le taux de mortalité des enfants de moins cinq ans*

Objectif 5 : Améliorer la santé maternelle

*Suite page suivante*

## Les Objectifs du Millénaire pour le développement et leurs cibles

*Cible 6 : Réduire de trois quarts, entre 1990 et 2015, le taux de mortalité maternelle*

Objectif 6 : Combattre le VIH/sida, le paludisme et d'autres maladies

*Cible 7 : D'ici 2015, enrayer la propagation du VIH/sida et commencer d'inverser la tendance actuelle*

*Cible 8 : D'ici 2015, enrayer la propagation du paludisme et d'autres grandes maladies, et commencer d'inverser la tendance actuelle*

Objectif 7 : Assurer la durabilité des ressources environnementales

*Cible 9 : Intégrer les principes du développement durable dans les politiques nationales et inverser la tendance actuelle à la déperdition des ressources environnementales*

*Cible 10 : D'ici 2015, réduire de moitié le pourcentage de la population privée d'un accès régulier à l'eau potable*

*Cible 11 : Parvenir, d'ici 2020, à améliorer sensiblement la vie d'au moins 100 millions d'habitants de taudis*

Objectif 8 : Mettre en place un partenariat mondial pour le développement

*Cible 12 : Instaurer un système commercial et financier plus ouvert, fondé sur des règles, prévisible et non discriminatoire, ce qui implique un engagement en faveur de la bonne gouvernance, du développement et de la lutte contre la pauvreté, aussi bien à un niveau national qu'in-*

Une fois adoptés par les populations, les Objectifs peuvent susciter des débats démocratiques sur les résultats du gouvernement, surtout lorsque des données impartiales sont communiquées, par exemple par voie d'affichage à l'entrée de chaque mairie. Ils peuvent également servir de programme électoral aux hommes politiques, comme dans le cas du président brésilien Luis Inacio "Lula" da Silva, qui a lancé une campagne « Fome Zero » (faisons disparaître la faim) dans le cadre de sa conquête de la présidence.

La société civile, les associations communautaires et professionnelles, jusqu'aux groupes de femmes et aux réseaux d'organisations non gouvernementales (ONG) jouent un rôle important dans la mise en œuvre et le suivi des avancées en direction de ces Objectifs. Mais ces Objectifs nécessitent également des États opérationnels et efficaces, capables de tenir leurs engagements sur le développement. Ils demandent aussi que la population se mobilise pour alimenter la volonté politique d'y parvenir. Et cette mobilisation populaire passe par une culture politique participative et ouverte.

Les réformes politiques, telles que la décentralisation des budgets et des services de base, rapprochent les décideurs de la population et renforcent la pression exercée par cette dernière pour la réalisation des Objectifs. Là où la décentralisation fonctionne – comme dans certaines parties du Brésil, de la Jordanie, du Mozambique ainsi que dans les États indiens du Kerala, du Madhya Pradesh ou du Bengale-Occidental –, elle s'accompagne d'améliorations significatives. Elle peut se traduire par des services publics répondant plus rapidement aux besoins de la population, par la communication au grand jour des cas de corruption et par un recul de l'absentéisme.

Décentraliser n'est toutefois pas une tâche facile. Pour réussir, il faut un pouvoir central efficace, des autorités locales décidées et disposant des moyens financiers nécessaires ainsi que des citoyens engagés dans une société civile bien organisée. Au Mozambique, des autorités locales déterminées et dotées d'un budget adéquat ont augmenté la couverture vaccinale et les consultations prénatales de 80 %, et surmonté leur manque de capacités en sollicitant les ONG et les prestataires privés au niveau municipal.

Des expériences récentes montrent également comment les mouvements de la société peuvent favoriser la prise de décision participative, notamment dans le cas du contrôle des budgets locaux par le public. À Porto Alegre, au Brésil, la pratique du budget participatif a ainsi considérablement amélioré les services. En 1989, un peu moins de la moitié des administrés de la ville avaient accès à l'eau potable. Sept ans plus tard, presque tous en bénéficiaient. Pendant cette période, les inscriptions dans les écoles pri-

maires ont également été multipliées par deux et les transports en commun se sont étendus à la périphérie.

Ces formes d'action collective améliorent les services de base et contribuent à susciter et à entretenir la volonté politique. Les citoyens ordinaires exercent des pressions sur leurs dirigeants pour que ces derniers tiennent leurs engagements politiques. Les Objectifs leur fournissent un instrument permettant de demander des comptes aux gouvernants.

### Sachant que les Objectifs du Millénaire pour le développement ne seront pas atteints si l'on se satisfait du cours actuel des choses, il faut donner un coup d'accélérateur spectaculaire au processus

Ces 30 dernières années, nous avons assisté à des améliorations spectaculaires dans le monde en développement. L'espérance de vie a gagné huit ans. L'analphabétisme a été quasiment réduit de moitié, pour tomber à 25 %. Et en Asie de l'Est, le nombre des personnes vivant avec moins de 1 dollar par jour a été presque divisé par deux au cours des années quatre-vingt-dix.

Pourtant, le développement humain avance encore trop lentement. Pour de nombreux pays, la dernière décennie du XX<sup>e</sup> siècle a été désespérante. Quelque 54 pays sont aujourd'hui plus pauvres qu'en 1990. Dans 21 pays, une proportion plus importante de la population souffre de la faim. Dans 14, les enfants sont plus nombreux aujourd'hui à mourir avant l'âge de cinq ans. Dans 12, les inscriptions dans l'enseignement primaire reculent. Dans 34, l'espérance de vie décline. De telles inversions de tendance étaient rares jusque-là.

Autre signe de la crise du développement humain : le déclin de l'indicateur du développement humain (IDH, mesure synthétique de trois aspects du développement humain : vivre longtemps et en bonne santé, avoir accès à l'éducation et à l'instruction, et bénéficier d'un niveau de vie correct) dans 21 pays. Une telle détérioration était rarement constatée jusqu'à la fin des années quatre-vingt, car les acquis mesurés par l'IDH ne s'annulent pas facilement.

Si la planète progresse à la même allure que dans les années quatre-vingt-dix, les seuls Objectifs du Millénaire pour le développement qui ont des chances d'être atteints sont ceux qui consistent à réduire de moitié la pauvreté monétaire et la proportion de la population privée d'un accès régulier à l'eau potable, essentiellement grâce aux progrès en Chine et en Inde. À l'échelle régionale, au rythme actuel, l'Afrique subsaharienne ne remplirait pas les Objectifs concernant la pauvreté avant 2147 et ceux relatifs à la mortalité des enfants avant 2165. De

plus, concernant le VIH/sida et la faim, la tendance s'accroît dans cette région, au lieu de s'estomper.

Face au risque qu'un si grand nombre de pays dans le monde ne soient pas au rendez-vous des Objectifs du Millénaire pour le développement dans 12 ans, d'ici 2015, il est urgent de changer de cap. En effet, les succès antérieurs enregistrés par le développement montrent que c'est possible, même dans les pays très pauvres. Le Sri Lanka est ainsi parvenu à relever son espérance de vie de 12 ans entre 1945 et 1953. Le Botswana constitue un autre exemple à méditer : le taux brut d'inscription dans le primaire y était passé de 40 % en 1960 à près de 91 % en 1980.

Aujourd'hui, le monde compte davantage de ressources et de savoir-faire et est mieux armé que jamais pour s'attaquer aux problèmes posés par les maladies infectieuses, la faiblesse de la productivité, le manque de sources d'énergie et de moyens de transport non polluants ainsi que l'absence de services élémentaires tels que l'eau potable, les équipements sanitaires, les écoles et l'infrastructure de santé. Il s'agit désormais de savoir comment utiliser ces ressources et ces compétences au mieux, afin de les mettre au service des plus démunis.

**Deux catégories de pays ont besoin d'un changement urgent. Les premiers sont ceux qui conjuguent un développement humain faible et une progression insuffisante vers la réalisation des Objectifs. Ce sont les pays absolument prioritaires et prioritaires. Les seconds sont ceux qui avancent bien sur la voie des Objectifs, mais dans lesquels persistent d'importantes poches de pauvreté et où vivent encore de nombreux laissés-pour-compte**

On dénombre 59 pays absolument prioritaires et prioritaires, où la réalisation de nombre des Objectifs est compromise, faute d'avancées et en raison de niveaux de départ terriblement bas. C'est sur ces pays que l'attention et les ressources de la planète doivent se concentrer.

Dans les années quatre-vingt-dix, ces pays ont connu plusieurs types de crises :

- *Pauvreté monétaire* : les taux de pauvreté, déjà élevés, se sont accrus dans 37 pays sur les 67 pour lesquels des données sont disponibles.
- *Faim* : dans 19 pays, plus d'une personne sur quatre souffre de la faim, et la situation ne s'améliore pas, voire se détériore. Dans 21 pays, le pourcentage des personnes qui souffrent de la faim est en progression.
- *Survie* : dans 14 pays, la mortalité des enfants de moins de cinq ans s'est aggravée dans les années quatre-vingt-dix, et dans 7 pays, près d'un en-

fant sur quatre n'atteindra pas son cinquième anniversaire.

- *Eau* : dans 9 pays, où la situation stagne, voire se dégrade, plus d'une personne sur quatre n'a pas accès à l'eau potable.
- *Assainissement* : dans 15 pays, où la situation stagne, voire empire, plus d'une personne sur quatre n'a pas accès à une infrastructure sanitaire correcte.

Derrière toutes ces crises se cache une crise économique. Non seulement ces pays sont déjà extrêmement pauvres, mais ils enregistrent en outre un taux de croissance désespérément lent.

Dans les années quatre-vingt-dix, la croissance du revenu moyen par habitant a été inférieure à 3 % dans 125 pays en développement et en transition, et dans 54 d'entre eux, le revenu moyen par habitant a reculé. Sur ces 54 pays, 20 se trouvent en Afrique subsaharienne, 17 en Europe de l'Est et dans la Communauté des États indépendants (CEI), 6 en Amérique latine et aux Caraïbes, 6 en Asie de l'Est et dans le Pacifique et les 5 autres sont des pays arabes. S'il s'agit, pour beaucoup, de pays absolument prioritaires et prioritaires, certains affichent néanmoins un niveau de développement humain moyen.

Les pays qui avancent à un rythme rapide, mais en laissant de côté certaines régions ou catégories de population, attirent moins l'attention. Tous doivent s'attaquer aux disparités significatives entre les catégories – entre hommes et femmes, entre groupes ethniques et entre zones urbaines et rurales. Il faut pour cela regarder ce que cachent les moyennes nationales.

De nombreux pays qui enregistrent des moyennes nationales traduisant des progrès corrects en direction des Objectifs conservent en effet des poches de pauvreté bien enracinées. C'est notamment le cas de la Chine : ce pays a pu sortir 150 millions d'habitants de la pauvreté monétaire durant les années quatre-vingt-dix, mais cet effort est resté concentré sur les zones côtières. Ailleurs, des zones de pauvreté persistent. L'économie de certaines régions continentales avance ainsi beaucoup plus lentement que celle du reste du pays.

Nombre de pays pourraient atteindre les Objectifs plus facilement s'ils se contentaient d'améliorer les conditions de vie de ceux pour lesquels la situation est déjà plus confortable. Certaines données suggèrent que c'est ce qui se passe avec la santé. Cette approche correspondrait certes à la lettre des Objectifs, mais certainement pas à leur esprit. Les femmes, les habitants des campagnes, les minorités ethniques et d'autres catégories de pauvres progressent habituellement plus lentement que les moyennes nationales – voire ne progressent pas du tout – alors même que le pays dans son ensemble s'achemine vers la réalisation des Objectifs.

Sur les 24 pays en développement pour lesquels

ENCADRÉ 1 (suite)

## Les Objectifs du Millénaire pour le développement et leurs cibles

*ternational*

*Cible 13 : Subvenir aux besoins spécifiques des pays les moins avancés, ce qui suppose l'admission en franchise et hors contingents de leurs exportations, un programme renforcé d'allègement de la dette et l'annulation de la dette publique bilatérale, ainsi qu'une aide publique au développement plus généreuse aux pays qui démontrent leur volonté de lutter contre la pauvreté*

*Cible 14 : Subvenir aux besoins spécifiques des pays enclavés et des petits États insulaires en développement en appliquant le Programme d'action pour le développement durable des petits États insulaires en développement et les conclusions de la vingt-deuxième session extraordinaire de l'Assemblée générale*

*Cible 15 : Engager une démarche globale pour régler le problème de la dette des pays en développement par des mesures nationales et internationales propres à rendre cet endettement supportable à long terme*

*Cible 16 : En coopération avec les pays en développement, imaginer et appliquer des stratégies de nature à créer des emplois productifs décents pour les jeunes*

*Cible 17 : En coopération avec les laboratoires pharmaceutiques, proposer des médicaments essentiels accessibles à tous dans les pays en développement*

*Cible 18 : En coopération avec le secteur privé, mettre à la disposition de tous les bienfaits des nouvelles technologies, notamment celles de l'information et des communications*

*La communauté internationale doit se concentrer sur les pays qui ont les pires difficultés à se développer*

on dispose de données infra-nationales concernant la mortalité des enfants entre le milieu des années quatre-vingt et celui des années quatre-vingt-dix, seuls trois ont réduit l'écart qui séparait le taux de mortalité des enfants de moins de cinq ans des plus riches de celui des plus pauvres. On peut trouver des schémas analogues concernant la couverture vaccinale ainsi que les taux de scolarisation et d'achèvement de la scolarité, pour lesquels les écarts entre villes et campagnes ainsi qu'entre ethnies semblent persister, voire s'aggraver. Les femmes des zones pauvres ont également tendance à être exclues des progrès généraux vers la réalisation des Objectifs.

---

**Le Pacte du Millénaire pour le développement est un plan d'action visant essentiellement les pays absolument prioritaires et prioritaires, qui ont le plus besoin d'aide**

La communauté internationale doit se concentrer sur les pays qui ont les pires difficultés à se développer. Sans changement de cap immédiat, ces derniers ne réaliseront certainement pas les Objectifs. C'est en gardant cette priorité à l'esprit que ce rapport énonce un nouveau plan d'action, ciblant essentiellement ces pays : le Pacte du Millénaire pour le développement.

Pour dégager une croissance durable, ces pays doivent franchir des seuils élémentaires dans plusieurs domaines clés : la gouvernance, la santé, l'éducation, l'infrastructure et l'accès aux marchés. Si un pays reste en deçà de ces seuils dans l'un de ces domaines, il risque de tomber dans l'un des « pièges de la pauvreté ».

La plupart des pays absolument prioritaires et prioritaires s'efforcent de se hisser jusqu'à ces seuils. Ils rencontrent pourtant des obstacles structurels profondément ancrés qu'ils auront du mal à surmonter tout seuls. Ces obstacles sont les barrières aux marchés internationaux ainsi qu'un endettement élevé, bien supérieur au service que les pays en question peuvent assurer étant donné leur capacité d'exportation limitée. Autre handicap important : la taille et la situation géographique. Parmi les autres limitations structurelles liées à la géographie, on peut citer des sols peu fertiles, la vulnérabilité face aux chocs climatiques ou aux catastrophes naturelles et les maladies endémiques telles que le paludisme. Mais la géographie n'est pas une fatalité. Ces difficultés peuvent être surmontées si les politiques publiques sont adéquates. La modernisation du réseau routier et des communications, ainsi qu'une intégration plus poussée avec les pays voisins, peuvent améliorer l'accès aux marchés. Par ailleurs, des campagnes de prévention et de traitement peuvent largement atténuer l'impact des pandémies.

Les conditions structurelles qui contribuent à plonger tout un pays dans le piège de la pauvreté peuvent également pénaliser de larges pans de la population dans des pays par ailleurs relativement prospères. Ainsi, en Chine, les régions continentales doivent s'accommoder d'un plus grand éloignement des ports, d'une infrastructure nettement plus sommaire et d'un environnement bien plus rude que les provinces côtières, qui battent depuis peu des records de croissance. Réduire la pauvreté dans les régions pauvres nécessite d'adopter une politique publique réorientant les moyens sur ces régions. La priorité des priorités consiste ici à accroître l'équité, et pas seulement à favoriser la croissance économique.

Pour surmonter ces limitations d'ordre structurel, les pouvoirs publics doivent intervenir sur plusieurs fronts à la fois, tout en bénéficiant d'un accroissement de l'aide extérieure. Six catégories d'action devraient permettre aux pays les plus pauvres de se sortir du piège de la pauvreté :

- Investir rapidement et de manière ambitieuse dans les services d'éducation et de santé de base, tout en s'attachant à l'égalité entre les sexes. C'est là une condition préalable à une croissance économique durable. À son tour, la croissance créera des emplois et relèvera le revenu, avec à la clé de nouvelles avancées dans l'instruction et la santé.
- Augmenter la productivité des petits exploitants agricoles travaillant dans un environnement défavorable, qui représentent la majorité de l'humanité affamée. On peut aujourd'hui raisonnablement estimer que 70 % des individus les plus pauvres de la planète vivent en zone rurale et sont tributaires de l'agriculture.
- Améliorer l'infrastructure de base – ports, routes, énergie et communications – pour réduire les coûts de transaction et s'affranchir des barrières géographiques.
- Élaborer une politique de développement industriel propice à l'activité des entreprises et à une diversification de l'économie, qui doit cesser de dépendre des exportations de produits de base, en associant activement les petites et moyennes entreprises à ces efforts.
- Promouvoir la gouvernance démocratique et les droits de l'homme afin de lutter contre les discriminations, assurer la justice sociale et favoriser le bien-être de tous.
- Veiller au respect de l'environnement et à une saine gestion de l'urbanisme, afin que les progrès du développement puissent être pérennisés.

Ces mesures partent du principe que, pour que les économies fonctionnent mieux, il faut tout d'abord qu'un certain nombre de conditions soient réunies. Il est impossible de réduire la dépendance vis-à-vis des exportations de produits primaires, par exemple, si la population active ne peut pas être employée dans

le secteur de la transformation faute de compétences.

La tâche qui attend les pays absolument prioritaires et prioritaires est trop immense pour qu'ils s'y attaquent seuls. C'est d'autant plus vrai pour les plus pauvres d'entre eux, qui doivent surmonter des obstacles singulièrement élevés, avec très peu de moyens. Sur ce point, le Pacte du Millénaire pour le développement formule les choses sans ambiguïté. Les pays les plus pauvres ont besoin d'injections significatives de capitaux extérieurs pour parvenir aux niveaux minimum de développement humain. Mais il ne s'agit pas pour autant de demander un financement illimité aux pays riches. Car ce Pacte ne cache pas non plus que les pays pauvres devront mobiliser leurs ressources intérieures et renforcer leur politique et leurs institutions, combattre la corruption et améliorer la gouvernance, autant d'étapes essentielles sur la voie du développement durable.

À moins d'adopter des plans de développement beaucoup plus ambitieux, ces pays ne rempliront pas les Objectifs. Sur ce point, le Pacte préconise un nouveau principe. Les gouvernements des pays pauvres et riches, ainsi que les institutions internationales, devraient commencer par se demander quels sont les moyens nécessaires pour réaliser les Objectifs, plutôt que d'accepter que ce soient les ressources limitées qui y sont actuellement affectées qui déterminent le rythme du développement.

Chaque pays, et particulièrement les pays absolument prioritaires et prioritaires, doivent systématiquement dresser un diagnostic des moyens nécessaires pour parvenir aux Objectifs. Ce diagnostic doit couvrir les initiatives que peuvent prendre les pouvoirs publics des pays pauvres, comme la mobilisation des ressources budgétaires nationales, la réorientation des dépenses sur les services de base, le recours au financement et à des experts privés et la réforme de la gouvernance économique. Après tout cela, il restera encore un énorme besoin de financement, que les pouvoirs publics doivent définir. Pour combler ce besoin, ils devront faire appel à la coopération technique et financière des pays riches, notamment via le financement des coûts récurrents, un allègement de la dette plus étendu et une intensification des transferts de technologies.

Il existe un large consensus sur la nécessité d'un cadre unique pour la coordination des efforts de développement, reposant sur les stratégies de développement et les programmes d'investissement publics élaborés par chaque pays. Pour les pays à bas revenu, ce cadre est fourni par les documents de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP), déjà adoptés dans une vingtaine de pays et en cours de rédaction dans une vingtaine d'autres. En reprenant de manière plus systématique le défi des Objectifs du Millénaire pour le développement, ces documents doivent commencer par s'interroger sur les conditions néces-

saires à leur réalisation, et évaluer les moyens qu'il reste à trouver et les réformes encore à mettre en œuvre.

---

**Réduire de moitié la proportion des individus qui vivent dans l'extrême pauvreté (Objectif 1) nécessitera une croissance économique nettement plus soutenue dans les pays absolument prioritaires et prioritaires, où celle-ci est aujourd'hui quasiment nulle. Mais la croissance ne fait pas tout. Il faut également prendre des mesures pour renforcer les liens entre accélération de la croissance et relèvement du revenu des ménages les plus démunis**

Plus de 1,2 milliard de personnes, soit un habitant de la planète sur cinq, survivent avec moins d'un dollar par jour. Pendant les années quatre-vingt-dix, la proportion des personnes souffrant d'extrême pauvreté monétaire est tombée de 30 à 23 %. Vu la croissance démographique mondiale, cela représente néanmoins à peine 123 millions d'êtres humains en moins, soit une infime proportion seulement des progrès nécessaires pour éliminer la pauvreté. Et si l'on exclut la Chine, le nombre des individus extrêmement pauvres a en fait augmenté de 28 millions.

C'est en Asie du Sud et de l'Est que la pauvreté monétaire est la plus répandue, même si ces deux régions ont récemment réalisé des avancées impressionnantes. Comme nous l'avons vu, dans les années quatre-vingt-dix, la Chine a pu faire sortir 150 millions de personnes, soit 12 % de sa population, de la pauvreté, et réduire ainsi de moitié l'incidence de ce fléau. En revanche, en Amérique latine et aux Caraïbes, dans les pays arabes, en Europe centrale et orientale et en Afrique subsaharienne, le nombre de personnes survivant avec moins d'un dollar par jour s'est accru.

L'absence de croissance durable de nature à réduire la pauvreté constitue ici le principal obstacle. Dans les années quatre-vingt-dix, seulement 30 des 155 pays en développement et en transition pour lesquels des données étaient disponibles, soit un sur cinq environ, ont enregistré une croissance de leur revenu par habitant de plus de 3 % par an. Comme nous l'avons indiqué, dans 54 de ces pays, le revenu moyen a en réalité chuté.

Cependant, la croissance économique à elle seule ne fait pas tout. La croissance peut être impitoyable ou au contraire faire réduire la pauvreté, suivant le modèle de croissance, les caractéristiques structurelles de l'économie et les politiques publiques. La pauvreté s'est aggravée même dans les pays qui affichent une croissance économique positive, et pendant ces deux dernières décennies, les inégalités de revenus se sont creusées dans 33 des 66 pays en développement

*À moins d'adopter des plans de développement beaucoup plus ambitieux, les pays absolument prioritaires et prioritaires ne rempliront pas les Objectifs*

*Les droits de douane à l'importation protègent les marchés des pays riches et réduisent les incitations à investir dans l'agriculture pour les exploitants des pays pauvres, alors que cet investissement contribuerait à une sécurité alimentaire plus durable*

pour lesquels des données étaient disponibles. Tous les pays, et particulièrement ceux qui enregistrent une moyenne satisfaisante, mais dans lesquels persistent des poches de pauvreté, doivent prendre des mesures pour lier croissance économique et réduction de la pauvreté.

La croissance sera d'autant plus bénéfique aux pauvres qu'elle reposera sur une large base, au lieu de se concentrer dans quelques secteurs et régions, qu'elle se caractérisera par une forte intensité de main-d'œuvre (comme dans l'agriculture ou la confection) plutôt que par une forte intensité de capital (comme dans le pétrole) et que les recettes publiques seront investies dans le développement humain (services élémentaires de santé, d'éducation, d'alimentation, d'adduction d'eau et d'assainissement). Elle jouera au contraire au détriment des pauvres si elle s'appuie sur une base étroite, néglige le développement humain ou induit des discriminations à l'encontre des zones rurales, de certaines régions, de groupes ethniques ou des femmes dans la délivrance des services publics.

Les actions publiques susceptibles d'associer plus étroitement croissance et lutte contre la pauvreté sont les suivantes :

- Relever le niveau, l'efficacité et le caractère équitable de l'investissement dans les services élémentaires de santé, d'éducation, d'adduction d'eau et d'assainissement.
- Élargir l'accès des pauvres aux terres, au crédit, aux compétences et aux autres actifs économiques.
- Accroître la productivité et la diversification des petits exploitants agricoles.
- Promouvoir une croissance industrielle à forte intensité de main-d'œuvre en favorisant la participation des petites et moyennes entreprises.

---

**Réduire de moitié la proportion des personnes souffrant de la faim (Objectif 1) pose deux défis : donner à tous accès à la nourriture, aujourd'hui disponible en abondance, et relever la productivité des exploitants agricoles qui n'ont pas assez à manger, particulièrement en Afrique**

Le nombre des personnes souffrant de la faim a certes été réduit de près de 20 millions pendant les années quatre-vingt-dix. Mais là encore, si l'on exclut la Chine, le nombre des personnes connaissant la faim s'est accru. L'Asie du Sud et l'Afrique subsaharienne abritent les plus grandes concentrations de populations affamées. En Asie du Sud, il faut améliorer la distribution de nourriture, disponible en abondance. En Afrique subsaharienne, la difficulté consiste à relever la productivité agricole.

Il est possible de recourir à de nombreuses actions publiques efficaces pour faire reculer la faim.

On peut par exemple puiser dans des stocks tampon, particulièrement au niveau local, pour injecter des produits alimentaires sur les marchés en période de crise, et atténuer ainsi la volatilité des cours. Plusieurs pays, notamment la Chine et l'Inde, disposent de tels mécanismes. Les stocks alimentaires peuvent aussi jouer un rôle particulièrement important pour les pays enclavés menacés par la sécheresse.

En outre, beaucoup d'individus affamés sont privés de terres ou de droits d'occupation sûrs. Une réforme agraire est nécessaire si l'on veut donner aux pauvres des campagnes un droit d'accès garanti à la terre. En Afrique subsaharienne et en Asie du Sud, les femmes produisent une grande partie de la nourriture, mais ne disposent toujours pas d'un tel accès garanti.

Il convient de s'attaquer au faible niveau de la productivité agricole, particulièrement dans les régions écologiquement fragiles, dont les sols sont pauvres et qui sont soumises à des conditions météorologiques extrêmement variables. Ces domaines n'ont en aucune manière bénéficié des gains spectaculaires de la révolution verte. Une révolution verte à double titre s'impose, afin d'augmenter la productivité et d'améliorer la viabilité de l'environnement. Il faut augmenter l'investissement consacré à la recherche et au développement de technologies plus efficaces et les diffuser via des services de vulgarisation. Il faut également accroître les investissements dans l'infrastructure, telle que les routes et les systèmes de stockage. Or, l'investissement public et l'aide des donateurs à l'agriculture ne cessent de reculer depuis plusieurs décennies.

Les droits de douane à l'importation protègent les marchés des pays riches et réduisent les incitations à investir dans l'agriculture pour les exploitants des pays pauvres, alors que cet investissement contribuerait à une sécurité alimentaire plus durable. Les subventions massives versées dans les pays riches n'incitent pas à investir dans la sécurité alimentaire à long terme et dépriment également les cours mondiaux, ce qui n'est avantageux que pour les importateurs nets de produits alimentaires.

---

**Garantir à tous une éducation primaire et supprimer les disparités entre garçons et filles dans l'enseignement primaire et secondaire (Objectifs 2 et 3) nécessite de s'attaquer aux problèmes connexes d'efficacité, d'équité et de niveaux de ressources**

Dans les régions en développement, plus de 80 % des enfants sont inscrits dans l'enseignement primaire. Pourtant, 115 millions d'enfants ne fréquentent pas l'école primaire, et les niveaux de scolarisation sont cruellement faibles en Afrique subsaharienne (59 %)

et en Asie du Sud (84 %). Une fois inscrit, un enfant sur trois seulement achèvera sa scolarité dans le primaire. En outre, un adulte sur six est analphabète. Et des disparités criantes persistent entre les sexes : trois cinquièmes des 115 millions d'enfants qui ne vont pas à l'école sont des filles, et les deux tiers des 876 millions d'adultes analphabètes sont des femmes.

L'absence d'éducation prive l'individu d'une partie des possibilités que lui offre l'existence. Elle prive également la société d'une base de développement durable, car l'instruction constitue un facteur vital pour l'amélioration de la santé, de la nutrition et de la productivité. L'Objectif consacré à l'éducation occupe donc une place centrale dans la réalisation des autres Objectifs.

Dans la plupart des pays pauvres, l'organisation de l'éducation de base est extrêmement inéquitable : les 20 % les plus pauvres reçoivent largement moins de 20 % des dépenses publiques, tandis que les 20 % les plus riches reçoivent beaucoup plus. En outre, l'enseignement primaire bénéficie d'un financement par élève bien inférieur à celui consacré à l'enseignement secondaire et supérieur. Ce schéma est également discriminant à l'encontre des pauvres, qui fréquentent surtout l'école primaire.

Les coûts supportés par les ménages pour l'éducation, tels que les droits d'inscription et, dans beaucoup de cas, l'achat des uniformes, découragent également les inscriptions, particulièrement dans les familles les plus pauvres. Au Kenya, au Malawi et en Ouganda, on a observé un net rebond des inscriptions après la suppression des uniformes et des droits de scolarité. Lorsqu'un système est équitable, il donne aussi de meilleurs résultats : les pays enregistrant de bonnes performances dans l'éducation ont également tendance à dépenser davantage pour les ménages pauvres et l'enseignement primaire.

Ceux qui ont éliminé les disparités entre garçons et filles dans l'éducation montrent comment il est possible d'encourager les parents à envoyer leurs filles à l'école : en construisant les écoles près des habitations, en réduisant autant que possible les coûts supportés par les parents, en rendant les horaires compatibles avec l'exécution de certaines corvées domestiques et en recrutant des enseignantes (afin de rassurer les parents). Dans les pays qui sont parvenus à éliminer les disparités sociologiques entre garçons et filles, on observe une proportion d'enseignants de sexe féminin supérieure à la moyenne régionale.

Beaucoup d'établissements souffrent de lacunes opérationnelles. Les enfants sont encore trop nombreux à redoubler ou à abandonner leur scolarité en cours de route. Dans les pays où l'on parle plusieurs langues, enseigner dans la langue maternelle durant les premières années de scolarité accroît considérablement les chances de succès. Par ailleurs, les sys-

tèmes de cantine scolaire peuvent également inciter les parents à mettre leurs enfants à l'école et à les y laisser. Un enfant qui a faim n'est pas en situation d'apprendre. En outre, les programmes de scolarisation précoce préparent les enfants à la scolarité, surtout ceux qui représentent dans leur famille la première génération qui apprend à lire.

Les pays à faible taux de scolarisation ont énormément de mal à gérer les coûts récurrents afin de mieux équilibrer le budget prévu pour la rémunération des enseignants, qui engloutit souvent jusqu'à 90 %, voire plus, des dépenses courantes, et pour couvrir d'autres postes, tels que l'achat de manuels. La modestie des budgets porte surtout préjudice aux pauvres, car les élites et les catégories de population qui disposent de pouvoir ont tendance à en accaparer une part disproportionnée. L'indigence des budgets empêche également les réformes. Il est plus facile d'accroître l'équité et l'efficacité lorsque les budgets d'éducation sont à la hausse.

Ce problème est exacerbé par le recul de l'aide des donateurs pour l'éducation. Dans les années quatre-vingt-dix, cette aide a accusé un repli de 30 % en termes réels, pour retomber à 4,7 milliards de dollars, dont à peine 1,5 milliard dévolus à l'enseignement de base. En outre, les donateurs préfèrent habituellement financer le matériel et les autres coûts d'équipement plutôt que les manuels, les salaires des enseignants et autres dépenses d'exploitation. Or, c'est là où se trouvent les véritables goulets d'étranglement.

Que ce soit pour la mise à disposition des services ou leur financement, le secteur privé doit s'impliquer davantage dans l'enseignement secondaire et supérieur. Les pouvoirs publics doivent encourager les ONG et le secteur privé à étoffer l'offre tout en continuant de contrôler le respect des normes et de centraliser les données sur le nombre et la qualité des établissements privés. Si l'on veut assurer l'équité et l'efficacité lorsque les moyens sont limités, il faut veiller à ce que les subventions publiques à l'enseignement primaire privé ne pénalisent pas l'éducation de base pour les pauvres.

Les pays peuvent habituellement consacrer davantage de moyens à l'éducation à mesure que leur économie progresse. Mais les pays les plus pauvres ont besoin de dépenser davantage dans l'éducation afin de se sortir du piège de la pauvreté, alors qu'ils n'ont pas les moyens de procéder aux investissements de base.

---

**Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (Objectif 3) forme une ambition louable en soi, mais qui est aussi essentielle à la réalisation des autres Objectifs**

Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des

*Les pays peuvent habituellement consacrer davantage de moyens à l'éducation à mesure que leur économie progresse. Mais les pays les plus pauvres ont besoin de dépenser davantage dans l'éducation afin de se sortir du piège de la pauvreté*

*Comme l'éducation, les systèmes de santé souffrent d'un manque de moyens, d'équité dans l'organisation des services et d'efficacité dans les modes de diffusion*

femmes au sens large constitue un objectif clé de la Déclaration du Millénaire, bien que la seule cible quantitative formulée à cet égard ait trait à l'élimination des disparités dans l'enseignement primaire et secondaire. L'éducation contribue à améliorer la santé, et une population plus instruite et en meilleure santé augmente la productivité, qui est le moteur de la croissance économique. À son tour, la croissance génère les moyens de financer les améliorations de la santé et de l'éducation, ce qui relève encore la productivité. L'égalité entre les sexes occupe une place centrale dans ces synergies, car les femmes sont des agents du développement.

Dans la quasi-totalité des sociétés, les femmes sont les premières à s'occuper des autres. Leur éducation contribue donc davantage à la santé et à l'éducation de la génération suivante que l'éducation des hommes, surtout lorsque les femmes exercent aussi un poids considérable dans les décisions familiales. Lorsqu'elles grandissent, les filles qui sont allées à l'école donnent naissance à des enfants moins nombreux et en meilleure santé, ce qui accélère la baisse des taux de fécondité. Par ailleurs, lorsque les femmes sont plus instruites et en meilleure santé, elles favorisent aussi la productivité, par exemple en adoptant des innovations agricoles, et contribuent donc à augmenter le revenu du ménage. De plus, ces femmes travaillent souvent à l'extérieur et perçoivent leur propre salaire, ce qui accentue leur autonomie. Ces processus bénéfiques ont plus d'impact lorsque les femmes ont leur mot à dire dans les décisions du ménage. Et là où elles peuvent se regrouper pour revendiquer davantage de droits, à l'éducation, à la santé et à l'égalité dans l'emploi, ces synergies ont encore plus d'effets positifs.

---

**Réduire la mortalité des enfants, améliorer la santé maternelle et combattre le VIH/sida, le paludisme et d'autres maladies (Objectifs 4 à 6) suppose une hausse spectaculaire de l'accès aux soins de santé**

Chaque année, plus de 10 millions d'enfants, soit 30 000 par jour, meurent de maladies qui auraient pu être évitées. Plus de 500 000 femmes décèdent durant leur grossesse ou en couches. Elles sont 100 fois plus nombreuses dans ce cas en Afrique subsaharienne que dans les pays de l'OCDE à revenu élevé. Dans le monde, 42 millions de personnes vivent avec le VIH/sida, dont 39 millions dans les pays en développement. La tuberculose reste, avec le sida, la principale maladie infectieuse qui tue les adultes, et cause jusqu'à deux millions de décès chaque année. Et le paludisme, qui emporte chaque année 1 million de personnes, pourrait doubler son tribut d'ici vingt ans.

Si les progrès ne s'accroissent pas considérablement, les Objectifs du Millénaire pour le développement dans ces domaines (Objectifs 4 à 6) ne seront pas atteints. Même en ce qui concerne la mortalité des enfants, pour laquelle on enregistre des avancées régulières, au rythme actuel, l'Afrique subsaharienne ne parviendra à une réduction des deux tiers de cette mortalité que 150 ans après la date fixée par l'Objectif.

C'est une honte, étant donné que beaucoup de ces décès pourraient être évités si l'on recourait davantage aux moustiquaires, aux sages-femmes, aux antibiotiques d'un prix abordable, à une hygiène élémentaire et au mode de traitement de la tuberculose appelé « traitement de courte durée sous observation directe » (*Directly Observed Therapy, Short course* - DOTS). Aucune de ces solutions ne fait appel à la haute technologie, et pourtant, appliquées ensemble, elles pourraient sauver des millions de vies. Mais dans beaucoup trop de pays, elles restent hors d'atteinte. Pourquoi ? Pour des raisons ayant trait aux systèmes en place. Comme l'éducation, les systèmes de santé (et surtout les soins de base) souffrent d'un manque de moyens, d'équité dans l'organisation des services et d'efficacité dans les modes de diffusion.

Dans les pays pauvres, les systèmes de santé se caractérisent par un grave déficit de financement qui empêchera ces pays d'atteindre les Objectifs. Aucun pays de l'OCDE à revenu élevé ne consacre moins de 5 % de son PIB aux services de santé publique. Les pays en développement dépassent rarement cette proportion, et la plupart se cantonnent à 2-3 %. En 1997, en moyenne, les dépenses publiques de santé se montaient à peine à 6 dollars par habitant dans les pays les moins avancés et à 13 dollars dans d'autres pays à bas revenu, contre 125 dollars dans la tranche supérieure des pays à revenu intermédiaire, et 1 356 dollars dans les pays à revenu élevé. Or, l'Organisation mondiale de la santé a estimé à 35-40 dollars par habitant le strict minimum pour des services de santé élémentaires. Dans les pays pauvres, il est la plupart du temps tout simplement impossible d'acheter aux prix en vigueur sur les marchés internationaux les médicaments qui pourraient sauver des vies, et presque criminel d'attendre que les individus démunis le fassent.

Lorsque les budgets sont restreints et mal employés, ce sont les pauvres qui y perdent. Dans la plupart des pays, les 20 % des ménages les plus déshérités profitent de beaucoup moins de 20 % des dépenses de santé. Et pourtant, lorsque les dépenses sont plus équitables, les résultats sont nettement meilleurs : ce sont les pays qui dépensent le plus pour les ménages pauvres qui enregistrent également les taux de mortalité des enfants les plus bas. Les disparités entre les villes et les campagnes constituent un autre exemple d'injustice dans les dépenses. Les zones rurales sont

généralement beaucoup moins bien loties. Au Cameroun, 85 % de la population vivent dans les campagnes, où ne sont pourtant installés que 13 % des professionnels de santé du secteur public. En Angola, 65 % de la population vivent en zone rurale, où ne travaillent que 15 % du corps médical.

Le manque de moyens érode les systèmes de santé, car les insuffisances dans un domaine se répercutent sur l'ensemble du système. Lorsque les établissements de soins n'ont pas de médicaments, les patients n'iront pas s'y faire soigner. Cette non-fréquentation se traduit par un fort taux d'absentéisme du personnel, qui sape l'efficacité de l'établissement. La communauté ne trouvant aucune utilité à ces services de santé, elle se désintéresse du système, et les services répondent de moins en moins (et non de plus en plus) à ses besoins.

La politique publique doit prendre en compte les questions de volume du financement, d'équité et d'efficacité :

- *Par une mobilisation des ressources.* Dans les pays pauvres, les pouvoirs publics doivent privilégier les dépenses de santé au détriment d'autres postes, parmi lesquels la défense. De plus, le budget de la santé doit donner la priorité aux soins de santé primaires. Mais dans les pays à bas revenu, cela risque de ne pas suffire.
- *Par un accroissement de l'aide extérieure.* Cette aide englobe non seulement de l'argent, mais aussi l'allègement de la dette, les dons de médicaments et les rabais consentis par les laboratoires pharmaceutiques.
- *Par une amélioration de l'équité.* Les pouvoirs publics doivent lutter contre les déséquilibres en se concentrant sur les zones rurales, les communautés pauvres, les femmes et les enfants. Mais il ne suffit pas de tout miser sur les soins primaires. Les hôpitaux publics submergés de patients atteints du sida ou de la tuberculose ne peuvent pas s'occuper des autres malades.
- *Par des systèmes de santé plus performants.* Les pays à court d'argent se retrouvent face à un dilemme dans la définition de leurs priorités. La grande priorité consiste à maintenir un système intégré. Les programmes verticaux axés sur des maladies précises sont de plus en plus populaires, mais risquent de n'être ni efficaces ni durables en l'absence d'infrastructure de base. Ces programmes doivent être intégrés à la structure générale du système de santé. Les soins gynécologiques et obstétricaux doivent, eux aussi, être intégrés de toute urgence. De nombreux pays concentrent toute leur attention sur le planning familial, sans s'occuper de la santé des enfants et des mères. Il ne suffit pas de se focaliser sur les interventions essentielles. Il faut aussi veiller avec tout autant d'attention à ce que chaque centre de soins dispose des médicaments essentiels.

Les prestataires de santé privés étant souvent les premiers consultés par les populations pauvres, les pouvoirs publics doivent revoir la réglementation les concernant. De nombreuses mesures pourraient être utiles à cet égard : adoption d'une législation protégeant le consommateur, agréments permettant à l'usager de connaître la liste des praticiens enregistrés, et engagement de la part des praticiens à se limiter aux médicaments essentiels. Cependant, lorsque les services plus sophistiqués ont été privatisés via la pratique de la gestion des soins (*managed care services*, en anglais), comme dans nombre de pays d'Amérique latine, l'expérience se révèle plus négative que positive pour les populations les plus démunies.

**Réduire de moitié la proportion des individus privés d'accès à l'eau potable et d'installations sanitaires améliorées (Objectif 7) nécessite une approche intégrée. En l'absence d'installations sanitaires et d'hygiène, l'eau potable est beaucoup moins utile à la santé**

Dans les pays en développement, plus d'un milliard de personnes – c'est-à-dire un individu sur cinq – n'ont pas accès à l'eau potable. Et 2,4 milliards sont privées d'installations sanitaires améliorées. Ces deux aspects peuvent décider de la vie ou de la mort. Les maladies diarrhéiques sont un fléau terrible pour les jeunes enfants : dans les années quatre-vingt-dix, elles ont tué un nombre d'enfants supérieur à celui des décès dus aux conflits armés depuis la deuxième guerre mondiale. Les communautés les plus touchées sont celles qui vivent dans les zones rurales ou dans les bidonvilles.

De plus, comme dans le cas des autres Objectifs relatifs à la santé, les techniques peu onéreuses permettant l'accès de tous sont bien connues : puits protégés, réseaux d'adduction d'eau, sources protégées, latrines à chasse d'eau, latrines à fosse simple ou ventilée et raccordement à une fosse septique ou à un réseau d'égouts. Pourtant, plusieurs facteurs compromettent l'efficacité de ces solutions, qui ne sont en outre pas totalement adaptées :

*L'eau sans installations sanitaires.* L'accès à l'eau potable est beaucoup moins utile en l'absence d'installations sanitaires améliorées et d'une meilleure hygiène. S'évertuer à traiter des maladies hydriques qui auraient pu être évitées par un accès à l'eau potable, à des installations sanitaires améliorées et par une meilleure hygiène constitue une forme de gaspillage des services de santé. Mais si la demande d'eau potable est évidente, celle de sanitaires propres dépend beaucoup plus de la sensibilité individuelle à l'hygiène. Dans bien des cas, les ménages pauvres doivent prendre l'initiative d'équiper leur habitation

*Dans les pays les plus pauvres, les pouvoirs publics doivent privilégier les dépenses de santé au détriment d'autres postes, parmi lesquels la défense*

*Les mesures de promotion de la durabilité environnementale doivent mettre l'accent sur la participation de la population locale à l'élaboration des solutions et sur l'importance d'infléchir la politique des pays riches*

d'installations sanitaires, et en supporter les coûts eux-mêmes. S'ils ne sont pas convaincus de la nécessité d'un tel investissement, il est peu probable qu'ils s'en donneront la peine.

*Le manque de moyens pour financer une infrastructure coûteuse.* Dans les zones urbaines et péri-urbaines, l'adduction d'eau suppose d'aménager une source, d'acheminer l'eau jusqu'à la localité et de desservir la population locale par un réseau de distribution. L'assainissement nécessite un réseau d'égouts et un système de traitement des eaux usées. Ces investissements représentent un coût largement inabordable pour les autorités locales. Même dans les pays à revenu moyen, la mise en place de ces services relève de l'échelon national. La composante la plus onéreuse de l'infrastructure sanitaire et d'adduction d'eau réside dans le traitement des eaux usées, destiné à éviter que les effluents bruts se déversent dans les cours d'eau et contaminent la nappe phréatique. Cet aspect requiert aussi des technologies sophistiquées. Or, les autorités municipales n'ont souvent même pas les moyens d'investir dans l'infrastructure sanitaire de base.

*Coûts élevés et maintenance insuffisante.* Les pouvoirs publics doivent veiller à ce que l'accès de la population pauvre aux services d'adduction d'eau et d'assainissement ne soit pas compromis par des charges d'exploitation inéquitables, constituant de fait une subvention pour ceux qui sont mieux lotis. Les individus aisés doivent supporter une part plus importante des coûts de maintenance de ces services. Les dépenses consacrées aux systèmes onéreux installés dans les quartiers riches ne laissent que quelques maigres ressources pour les dispositifs peu coûteux, ce qui prive souvent les bidonvilles et les zones péri-urbaine de tout service. En outre, dans les zones péri-urbaines et dans les campagnes, les réseaux d'adduction d'eau sont souvent mal entretenus. Sur ce plan, la participation de la communauté peut jouer un rôle moteur dans l'amélioration du service.

Les expériences de participation des multinationales privées dans le secteur de l'eau et de l'assainissement ont donné des résultats mitigés. Le secteur privé est à l'origine de quelques réussites dans l'amélioration des services d'adduction d'eau destinés aux populations pauvres des grandes villes (comme Buenos Aires, en Argentine, et le Grand Manille, aux Philippines). Cependant, ces succès sont parfois annulés par la corruption à grande échelle et les efforts déployés par certains pour revenir sur leurs accords avec les pouvoirs publics. Il faut promouvoir les entreprises locales dans ce secteur et veiller à ce que ce soient les banques nationales de développement qui apportent le financement.

**Assurer la durabilité des ressources environnementales (Objectif 7) imposera de gérer les écosystèmes de manière à ce qu'ils procurent des moyens de subsistance à l'humanité. C'est aussi une condition à la réalisation des autres Objectifs**

La dégradation des sols touche plus de 2 milliards d'hectares et nuit ainsi à la subsistance du milliard d'individus qui vivent sur les terres arides. Environ 70 % des pêcheries commerciales sont exploitées à 100 % ou surexploitées, et 1,7 milliard d'êtres humains, soit un tiers de la population du monde en développement, vivent dans des pays subissant un stress hydrique.

La géographie de la consommation, de la dégradation de l'environnement et de l'impact des activités humaines est inégale. Ce sont les pays riches qui polluent le plus l'environnement de la planète et épuisent nombre de ses ressources naturelles. On peut par exemple citer l'épuisement des réserves halieutiques et les émissions de gaz à effet de serre, à l'origine du changement climatique, qui sont deux phénomènes liés à des modes de consommation des individus et des pays riches qui ne sont pas viables. Les pays riches émettent 12,4 tonnes de dioxyde de carbone par habitant et par an, contre 3,2 tonnes dans les pays à revenu moyen et 1,0 tonne dans ceux à bas revenu. Les pauvres sont les plus fragiles face aux pressions et aux chocs environnementaux tels que l'impact potentiel du changement climatique à l'échelle mondiale.

L'inversion de ces tendances négatives constitue une fin en soi. Mais elle contribuerait également à la réalisation des autres Objectifs, car l'épuisement des ressources naturelles conditionne dans une large mesure la santé, le revenu et les opportunités des pauvres. Quelque 900 millions de pauvres vivant dans des zones rurales tirent la majeure partie de leur subsistance des ressources naturelles. Dans les pays pauvres, jusqu'à un cinquième des maladies peuvent être imputées à des facteurs de risques environnementaux. Les changements climatiques pourraient porter atteinte à la productivité agricole et exacerber les risques, exposant ainsi les pays pauvres à des chocs tels que des inondations. Ce ne sont là que quelques exemples des interactions entre l'Objectif lié à l'environnement et les autres Objectifs.

Les mesures de promotion de la durabilité environnementale doivent mettre l'accent sur la participation de la population locale à l'élaboration des solutions. Elles doivent également insister sur l'importance d'une réforme des pratiques en vigueur dans les pays riches. Voici quelques-unes des priorités :

- *Améliorer les institutions et la gouvernance.* Définir sans ambiguïté les droits de propriété et d'utilisation, améliorer le contrôle et le respect des normes environnementales et associer la population à la gestion des ressources environnementales.
- *Inclure la protection et la gestion de l'environnement* dans la politique et les stratégies de développement de chaque secteur.
- *Améliorer le fonctionnement des marchés.* Supprimer les subventions, particulièrement dans les pays riches, qui nuisent à l'environnement (telles que celles portant sur les combustibles fossiles ou les grandes flottes de pêche commerciale), et faire payer aux pollueurs les dommages infligés à l'environnement.
- *Renforcer les mécanismes internationaux.* Améliorer la gouvernance internationale des questions mondiales telles que la protection des eaux internationales et l'inversion du changement climatique, ainsi que les mécanismes de répartition équitable de ces fardeaux.
- *Investir dans la science et la technologie.* Accroître l'investissement dans les technologies relatives aux énergies renouvelables et créer un observatoire chargé de superviser le fonctionnement et l'état des principaux écosystèmes.
- *Préserver les écosystèmes essentiels.* Créer des zones protégées avec la participation de la population locale.

Si l'on veut que ces politiques s'enracinent et portent leurs fruits, un nouveau partenariat entre pays riches et pauvres s'impose. Pour un partage équitable des responsabilités, les grands pays doivent davantage œuvrer à enrayer la dégradation de l'environnement et consacrer davantage de moyens à l'inversion de cette tendance. Sur ce plan, comme pour les autres Objectifs, il est urgent de remédier à des déséquilibres criants.

---

**Pour la réalisation des Objectifs, il est impératif que les pays riches revoient leur politique d'aide, d'échanges, de la dette et des transferts de technologie (Objectif 8)**

Comment imaginer que les pays les plus pauvres atteindront les Objectifs 1 à 7 si les pays riches ne mettent pas en œuvre les changements nécessaires à la réalisation de l'Objectif 8 ? Les pays pauvres ne peuvent pas s'attaquer tout seuls aux obstacles structurels qui les maintiennent dans les rets de la pauvreté, dont les droits de douane pratiqués dans les pays riches et les subventions restreignant, pour leurs exportations, l'accès aux marchés, les brevets qui les empêchent d'acquérir des technologies susceptibles de sauver des vies et la dette gigantesque

due aux pays riches et aux institutions multilatérales.

Les pays les plus démunis n'ont pas les moyens de financer l'investissement nécessaire pour atteindre le seuil critique sur le plan de l'infrastructure, de l'éducation et de la santé. Pas plus qu'ils ne disposent de ressources à investir dans l'agriculture et les petites entités

manufacturières afin de relever la productivité de leur main-d'œuvre. Or, ces investissements leur sont indispensables pour sortir du piège de la pauvreté, et ces pays ne peuvent pas se permettre d'attendre que la croissance économique génère des ressources suffisantes. Les enfants ne peuvent pas non plus attendre que la croissance génère des ressources lorsque leur vie est menacée par des causes qui auraient pourtant pu être évitées.

Le partenariat prévu dans la Déclaration du Millénaire et le Consensus de Monterrey énonce explicitement que ce sont les pays en développement qui portent la responsabilité première de la réalisation des Objectifs 1 à 7. Ce partenariat engage les pays à mobiliser leurs ressources intérieures pour financer des programmes ambitieux, mettre en œuvre des réformes visant à renforcer la gouvernance économique, à donner aux pauvres voix au chapitre dans la prise de décision, et à promouvoir la démocratie, les droits de l'homme et la justice sociale. Ce consensus forme aussi un pacte qui enjoint les pays riches à en faire plus, et à veiller à tenir leurs engagements. Les Objectifs du Millénaire pour le développement exposent clairement le rôle clé des pays riches, tel que décrit dans l'Objectif 8.

Les pays riches se sont engagés à passer à l'action sur un certain nombre de fronts, non seulement lors du Sommet du Millénaire, mais aussi à l'occasion de la Conférence internationale de Monterrey sur le financement du développement, en mars 2002, et lors du Sommet mondial sur le développement durable de Johannesburg, en septembre 2002. En outre, à Doha, au Qatar, en novembre 2001, les ministres du commerce ont promis de placer les intérêts des pays pauvres au centre de leurs travaux à venir sur le système commercial multilatéral. Il est aujourd'hui temps que les pays riches tiennent ces promesses.

Ce sont les pays absolument prioritaires qui ont le plus besoin du concours du monde riche. Ces pays, qui sont ceux qui ont le plus long chemin à parcourir pour atteindre les Objectifs, ont vu leur croissance stagner pendant une décennie, voire davantage, et ont accumulé un niveau d'endettement insupportable. Ils dépendent d'exportations de produits primaires dont le cours ne cesse de chuter. De plus, l'aide aussi a reculé pendant les années quatre-vingt-dix – de près d'un tiers par habitant en Afrique subsaharienne – et reste bien en deçà du volume né-

*Comment imaginer que les pays les plus pauvres atteindront les Objectifs 1 à 7 si les pays riches ne mettent pas en œuvre les changements nécessaires à la réalisation de l'Objectif 8 ?*

*La politique commerciale  
du monde riche reste  
largement discriminante  
vis-à-vis des exportations  
des pays en  
développement*

cessaire à la réalisation des Objectifs.

*Une aide plus abondante, et plus efficace.* La tendance à la baisse de l'aide s'est inversée avec les engagements formulés lors de la conférence de Monterrey, pendant laquelle les pays ont promis quelque 16 milliards de dollars supplémentaires chaque année à l'horizon 2006. Pourtant, cette majoration ne porterait le total de l'aide publique au développement qu'à 0,26 % à peine du revenu national brut des 22 membres du Comité d'aide au développement de l'OCDE. C'est encore loin des 0,7 % vers lesquels les pays riches ont promis de tendre à Monterrey et Johannesburg. Et c'est aussi nettement inférieur au besoin estimé, qui a été chiffré sur une base prudente à environ 100 milliards de dollars par an, ce qui suppose de multiplier l'aide par deux, pour la porter à environ 0,5 % du revenu national brut des pays du Comité d'aide au développement.

Il ne suffit pas que l'aide soit plus abondante : elle doit aussi être plus efficace. Le Consensus de Monterrey engage les donateurs à aider les pays en développement uniquement si ces derniers déploient des efforts concertés pour améliorer leur gouvernance économique et démocratique et mettent en œuvre une politique efficace de lutte contre la pauvreté. Ce Consensus invite également les donateurs à revoir leurs pratiques, particulièrement en ce qui concerne les priorités du développement dans les pays bénéficiaires, à cesser de conditionner l'aide, à harmoniser leurs méthodes, à alléger le fardeau administratif pesant sur les destinataires et à se décentraliser. Ces engagements importants ont été réitérés dans la Déclaration de Rome sur l'harmonisation des pratiques des donateurs, adoptée par les dirigeants des organismes de développement multilatéraux et bilatéraux en février 2003.

*De nouveaux modes d'allègement de la dette.* Vingt-six pays bénéficient d'un allègement de la dette au titre de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE), et huit ont atteint ce que l'on appelle le point d'achèvement, ce qui signifie qu'une partie de leur dette a été annulée. Il faut toutefois redoubler d'efforts, non seulement pour multiplier le nombre des bénéficiaires, mais aussi pour ramener l'endettement à un niveau réellement supportable. L'Ouganda, par exemple, a récemment souffert de l'effondrement des cours du café et a vu ses recettes d'exportations s'amenuiser, ce qui a propulsé une fois de plus son endettement à un niveau insupportable.

*Un accès aux marchés élargi, propice à une diversification et à une expansion des échanges.* La politique commerciale du monde riche reste largement discriminante vis-à-vis des exportations des pays en développement. Dans la zone OCDE, les droits de douane appliqués aux produits manufacturés en provenance des pays en dé-

veloppement sont plus de quatre fois supérieurs à ceux frappant les biens manufacturés des autres membres de l'OCDE. En outre, les subventions agricoles distribuées dans les économies riches s'apparentent à une concurrence déloyale. Les planteurs de coton du Bénin, du Burkina Faso, du Mali, du Tchad et du Togo ont relevé leur productivité et affichent aujourd'hui des coûts de production inférieurs à ceux de leurs concurrents des pays riches. Et pourtant, ils ont bien de la peine à rivaliser avec ces derniers. En effet, les subventions agricoles versées dans les pays riches représentent plus de 300 milliards de dollars par an, soit six fois le montant de l'aide publique au développement.

*Un meilleur accès aux progrès technologiques mondiaux.* Les percées technologiques des dernières décennies accroissent de manière spectaculaire le potentiel d'amélioration de la vie humaine que renferment ces innovations. Les pays riches disposent ainsi d'un large champ d'action pour mettre la puissance de la technologie au service des pauvres. Ils peuvent contribuer à inverser la tendance qui veut que les investissements dans les technologies négligent souvent les besoins des pauvres : 10 % seulement des dépenses de recherche et développement dans le domaine médical ciblent les maladies touchant 90 % des habitants les plus pauvres de la planète.

Les pays riches peuvent également veiller à ce que l'accord ADPIC sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce, adopté par l'Organisation mondiale du commerce (OMC), protège les intérêts des pays en développement. En effet, cet accord ADPIC ne préserve pas correctement les droits des communautés indigènes sur leurs savoirs traditionnels, qui sont parfois brevetés par d'autres. Il contient des dispositions sur les transferts de technologies, mais formulées en termes flous, si bien qu'aucun moyen d'application n'existe pour l'instant. La conférence ministérielle de Doha (Qatar) en 2001 a réaffirmé que l'accord ADPIC ne doit pas empêcher les pays pauvres de procurer des médicaments essentiels à leur population. Les participants ont fixé la date butoir de décembre 2002 pour la conclusion d'un accord sur la manière dont les pays privés de capacités de fabrication suffisantes pourront accéder à ces médicaments. Or, ce délai est passé, et aucune résolution n'est encore en vue.

*Suivre les avancées, et se fixer de nouveaux jalons.* Les pays riches prennent de nombreux engagements, mais la plupart du temps sans se fixer de délai ni chiffrer leurs ambitions. Si l'on veut que le monde en développement réalise les Objectifs 1 à 7 d'ici 2015, les pays riches doivent avancer dans des domaines critiques avant cette date, et s'imposer des dates butoirs, afin que l'on puisse mesurer leurs progrès. Ce rapport les invite à se fixer des jalons pour :

- Augmenter l'aide publique au développement afin de combler les besoins de financement (estimés à 50 milliards de dollars au moins).
- Élaborer des mesures concrètes de mise en œuvre de la Déclaration de Rome sur l'harmonisation des pratiques des donateurs.
- Supprimer les droits de douane et les quotas sur les produits agricoles, le textile et les vêtements exportés par les pays en développement.
- Lever les subventions sur les exportations de denrées en provenance des pays en développement.
- Créer et financer, à l'intention des PPTE, un fonds d'indemnisation en cas de chocs exogènes, et notamment d'effondrement des cours des matières premières.
- Accepter et financer un surcroît d'allègement de la dette des PPTE qui ont atteint le point d'achèvement, afin de rendre cet endettement supportable.
- Intégrer une protection et une rémunération des savoirs traditionnels à l'accord ADPIC.
- S'entendre sur ce que les pays dépourvus de capacités manufacturières adéquates peuvent faire pour protéger la santé publique dans le cadre de l'accord ADPIC.

De même que la population peut veiller à ce que son gouvernement tienne ses engagements, les pays riches doivent superviser leurs propres progrès vers

la réalisation de ces engagements. Ils doivent rédiger des rapports d'avancement – contribuant à une stratégie mondiale de réduction de la pauvreté – qui fixent les priorités de leur action.

\* \* \*

Les Objectifs du Millénaire pour le développement lancent au monde des défis de taille. À moins d'une amélioration spectaculaire, trop de pays ne seront pas au rendez-vous, ce qui aura des conséquences catastrophiques pour les plus pauvres et les plus vulnérables de leurs citoyens. Pourtant, la planète dispose d'une occasion sans précédent de tenir l'engagement d'éradiquer la pauvreté. Pour la première fois, il existe un véritable consensus entre pays riches et pays pauvres pour reconnaître que la pauvreté constitue le problème numéro un de l'humanité. Et toute l'humanité doit s'unir pour le combattre. Comme l'explique ce rapport, nombre des solutions aux problèmes de la faim, de la maladie, de la pauvreté et du manque d'instruction sont bien connues. Il faut en revanche veiller à ce que les efforts entrepris bénéficient d'un financement suffisant et à ce que les services soient répartis plus équitablement et efficacement. Enfin, rien de tout cela ne sera possible sans que chaque pays, riche ou pauvre, assume ses responsabilités vis-à-vis des milliards d'êtres humains déshérités.